DELIBERAÇÃO AC01 - G.JRPC - 461/2016

PROCESSO TC/MS	: TC/7008/2013
PROTOCOLO	: 1412140
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HORIZONTE DO SUL
JURISDICIONADO (A)	: NILZA RAMOS FERREIRA MARQUES
CARGO NA ÉPOCA	: PREFEITA MUNICIPAL
TIPO DE PROCESSO	: CONTRATO ADMINISTRATIVO N. 16/2013
INTERESSADO (A)	: ROMERO E DE PAULA LTDA. - ME
RELATOR (A)	: CONS.JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL

EMENTA

LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATO ADMINISTRATIVO E TERMO ADITIVO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. ASSESSORIA E CONSULTORIA NA ÁREA DE CONTABILIDADE. INVIABILIDADE DE TERCEIRIZAÇÃO. ATIVIDADE-FIM DA ADMINISTRAÇÃO. IRREGULARIDADE.

Os serviços compreendidos no âmbito das atividades-fins de ente público devem ser realizados por servidores integrantes do seu quadro de pessoal, vedada a terceirização. Assim, são irregulares os atos administrativos de licitação e de celebração de contrato e de termo aditivo para a prestação de serviços na área de contabilidade da Administração municipal.

EXECUÇÃO FINANCEIRA DE CONTRATAÇÃO. COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS. FATO CONSUMADO. REGULARIDADE.

Diante de fato consumado, com a comprovação de execução de serviços contratados e do cumprimento dos requisitos da lei e do regulamento na liquidação e no pagamento da despesa, é cabível a declaração de regularidade da execução financeira da contratação, ainda que declarada a irregularidade dos atos administrativos relativos ao objeto da licitação e do contrato.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 23ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, de 17 de novembro de 2015, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, em:

I - declarar, com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, a irregularidade dos atos administrativos relativos à:

a) licitação realizada por meio do Pregão Presencial n. 1, de 2013, pela Administração municipal de Novo Horizonte do Sul, em face da ilicitude do objeto, uma vez que não poderia ser posteriormente realizada a contratação de terceiros para a prestação de serviços objeto do certame, conforme explicitado nos termos dispositivos da alínea seguinte e nas razões e nos fundamentos do voto do relator;

b) celebração do Contrato Administrativo n. 16, de 2013, e do seu 1º Termo Aditivo, entre o Município de Novo Horizonte do Sul, representado pela sua então Prefeita Municipal Nilza Ramos Ferreira Marques, e a empresa Romero & De Paula Ltda. - ME, para a "*prestação de serviços de assessoria e consultoria na área de contabilidade*", considerando que tais serviços estão compreendidos como atividades-fim da Administração municipal, característicos de rotina e, no caso específico, sem os requisitos de singularidade, urgência ou necessidade, e que assim

deviam ser realizados por servidores do quadro de pessoal do ente público, vedada a terceirização deles;

II - declarar, em face de tratar-se de fato consumado, a regularidade dos atos administrativos relativos à execução financeira do Contrato Administrativo identificado nos termos da alínea ***b*** do inciso precedente, inclusive quanto aos efeitos do seu Termo Aditivo, com fundamento na regra do art. 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012;

III - aplicar multa equivalente ao valor de 250 (duzentas e cinquenta) UFERMS à Sra. Nilza Ramos Ferreira Marques, CPF-312.512.261-91, que na época dos fatos exerceu o cargo de Prefeita Municipal de Novo Horizonte do Sul, pelas irregularidades descritas nos termos dispositivos das alíneas ***a*** e ***b*** do inciso precedente, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, *caput* e inciso IX, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012;

IV - fixar o prazo de 60 (sessenta) dias contados da data da publicação deste Acórdão no Diário Oficial (eletrônico) deste Tribunal (DOTCE/MS), para a apenada pagar o valor da multa que lhe foi infligida e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, consoante o disposto nos arts. 50, I, e 83 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, e nos arts. 99 e 172, § 1º, I e II, do Regimento Interno.

Campo Grande, 17 de novembro de 2015.

Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral - Relator.

RELATÓRIO

A matéria dos autos refere-se à prestação de contas do Contrato n. 16/2013, celebrado entre o Município de Novo Horizonte do Sul e a empresa Romero & De Paula Ltda. - ME, para a contratação de serviços de assessoria e consultoria na área de contabilidade (gestão contábil).

Os documentos apresentados foram analisados pela 1ª Inspetoria de Controle Externo (Análise n. 12727/2014, peça 35), que constatou a irregularidade dos procedimentos de licitação e de formalização contratual e a regularidade do procedimento de execução financeira da contratação.

Seguindo o trâmite processual, o Procurador de Contas expediu o Parecer GAB.7 DR.JAC-3514/2015 (peça 36) corroborando o posicionamento emitido por aquela Inspetoria, e assim se manifestou:

> "Não é saudável a prática, por parte da Administração Pública, de contratação por meio de contratos administrativos, independente do procedimento licitatório utilizado, quando é possível a contratação mediante concurso público.
>
> Ademais, cabe ressaltar, que é dever do Jurisdicionado manter seu quadro de funcionários atualizados e capacitados.".

Por final opinou nesses termos:

> "- irregularidade e ilegalidade do procedimento licitatório, nos termos do art. 59, inciso III, ambos da Lei Complementar n. 160/2012, c/c o art. 121, III Este documento foi assinado digital da Resolução Normativa TC/MS n. 76/2013 infringência ao art. 1º, paragrafo único da Lei n.10.520/02;
>
> - irregularidade e ilegalidade da formalização do instrumento do contrato, nos termos do art. 59, inciso III, ambos da Lei Complementar n. 160/2012, c/c o art. 121, III da Resolução Normativa TC/MS n. 76/2013, infringência ao art. 1º, paragrafo único da Lei n.10.520/02;

- ilegalidade e irregularidade da prestação de contas da execução financeira do contrato, nos termos art. 59, inciso III, da Lei Complementar n. 160/2012, c/c o art. 120, III e art. 121, III da Resolução Normativa TC/MS n. 76/2013, infringência ao art. 1º, paragrafo único da Lei n.10.520/02;

- multa ao jurisdicionado a Senhora Nilza Ramos Ferreira Marques, Prefeita Municipal, CPF n. 312.512. 261-91, nos termos do inciso I do artigo 44 da Lei Complementar n. 160/2012, por grave infração à norma regulamentar, infringência ao art. 1º, paragrafo único da Lei n.10.520/02;

- **comunicação** do resultado do julgamento aos interessados, nos termos do art. 5º, LV, da Constituição Federal/88.".

É o Relatório.

V O T O

Com relação ao assunto examinado, entendo que a contratação de empresa para a prestação de serviços de "Assessoria e Consultoria, na área de Contabilidade (Gestão Contábil) ..." *é irregular, uma vez que tais serviços são considerados atividades-fim do ente público e, dessa forma, inviável sua terceirização*.

Visando a assegurar o exercício regular da ampla defesa, foi realizada a intimação da Prefeita Municipal, que, em atendimento ao seu objeto, justificou, por meio do Ofício n. 250/GAB (peça 26), a necessidade da contratação, em nada alterando o fato da irregularidade do seu ato.

Da doutrina, destacam-se as diretrizes do professor Frederico Jorge Gouveia de Melo[1] , que sobre o tema assim leciona:

> *"Tomada em sentido lato, a terceirização ocorre quando o agente prestador do serviço não pertence aos quadros de servidores, inclusive nos casos de delegação (concessão e permissão). Strito sensu, a terceirização se dá com a transferência propriamente dita do serviço (atividade-meio) a particular, mediante contrato, nos moldes da locação civil de serviços*
>
> *Na Administração Pública, via de regra, a natureza da atividade, fim ou meio, para a doutrina prevalente, guarda sua relevância, sendo impossível a terceirização de atividade-fim.".*

Aliás, o Tribunal de Contas da União[2] já enfrentou essa questão, havendo sido a matéria objeto de apreciação concreta por meio da decisão formalizada no Acórdão n. 712/2007-Plenário, nos seguintes termos:

> *"É considerada ilegal a terceirização de atividade-fim, uma vez que devem ser exercidas por servidores componentes dos quadros da entidade.".*

No mesmo sentido, versa a Orientação sobre licitações e contratos administrativos daquele Tribunal de Contas:

> *"Execução indireta não tem por objeto atividades inerentes às categorias funcionais que integrem plano de cargos do órgão ou entidade contratante. São exceções os casos de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal ou quando a lei determinar o contrário.".*

O assunto também foi abordado por meio do Parecer C n. 00/0044/2001, deste Tribunal (Processo TC/MS n. 4643/2001), respondendo à consulta formulada pela Câmara Municipal de Ponta Porã e que, ao quesito-pergunta n. 5, firmado nos termos seguintes:

---

[1] MELO, Frederico Jorge Gouveia de. Admissão de pessoal no serviço público. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 82.

[2] 2 Brasil. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. E ampl. - Brasília: TCU, SecretariaGeral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 197/198.

"Qual a possibilidade da Câmara Municipal terceirizar os serviços de: Assessoria Jurídica, Segurança, Copeira, Faxineira, Operador de Som e Escriturário, e quais os limites permitidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal?",

assim respondeu:

"*Somente poderão ser terceirizados pela Câmara Municipal, os serviços relativos à atividade-meio, dentre os quais, os que se referem a "segurança", "copeira", "faxineira" e "operador de som".*

*Com relação aos **serviços de "assessorias" e "consultorias"**, aqui incluídos os de assessoria jurídica, por estarem diretamente relacionados com a atividade-fim do Órgão e, também, por representarem contratação de mão-de-obra em substituição a servidores públicos, não poderão ser terceirizados, podendo, porém, serem contratados quando envolverem serviços técnicos especializados e quando o serviço for singular, nos termos do que disciplina a Lei Federal n. 8666/93.".*

Desse modo, podem ser notados alguns aspectos imprescindíveis para a terceirização de serviços no âmbito da Administração:

a) em regra, ela somente pode recair sobre os serviços relativos às atividades-meio (atividades de apoio), significando que, vista a questão do lado oposto, está vedada a terceirização de serviços referenciados com as atividades-fim;

b) os serviços relativos às atividades-meio, ainda que possam ser terceirizados, dependem da constatação de que a medida efetivamente propiciará "benefício para a Administração", cumprindo assim os princípios constitucionais da eficiência e moralidade (CF, art. 37, caput) e o da economicidade (CF, art. 70);

c) a contratação de terceiros não poderá ensejar simplesmente a **substituição** de servidores públicos por pessoas alheias ao "Plano de Cargos" ─ que realizarão os mesmos serviços dos servidores substituídos, sem qualquer justificativa constitucionalmente plausível.

Neste tanto, é certo então dizer que se não forem observados esses aspectos ou critérios imprescindíveis para determinada terceirização, ela não poderá ser licitamente realizada no âmbito da Administração pública.

Por outro lado, verifico que a prestação de contas do Contrato está contabilmente correta e assim totalmente comprovada:

Contrato n. 26/2013	R$ 120.000,00
1º Termo Aditivo	+ R$ 10.000,00
Total da contratação	= R$ 130.000,00
Notas de Empenho	R$ 130.000,00
Notas Fiscais	R$ 130.000,00
Ordens de Pagamentos	R$ 130.000,00

Diante do considerado, a indevida contratação dos serviços objeto de análise dos autos prejudica a declaração de regularidade dos procedimentos de licitação e de formalização contratual ─ implicando sancionar o contratante pelas ilicitudes ─, mas não prejudica a declaração de regularidade da execução financeira da contratação, visto que o serviço foi efetivamente prestado.

Tudo exposto, acompanho parcialmente o entendimento firmado no Parecer do Ministério Público de Contas e voto nos termos de:

I. declarar irregulares os procedimentos de licitação, realizado por meio do Pregão Presencial n. 1/2013, e de formalização do Contrato n. 16/2013 e do 1º Termo Aditivo, celebrados entre o Município de Novo Horizonte do Sul e a empresa Romero & De Paula Ltda. - ME, pela contratação irregular de serviços caracterizados como atividade-fim do ente público, com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012;

II. declarar regular o procedimento de execução financeira da contratação, com fundamento na regra do art. 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012;

III. aplicar multa à Sra. Nilza Ramos Ferreira Marques, CPF n. 312.512.261-91, Prefeita Municipal de Novo Horizonte do Sul, no valor de 250 (duzentas e cinquenta) UFERMS, pela irregularidade descrita no inciso I, consoante o disposto nos arts. 21, X, 42, IX, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012;

IV. assinalar que o valor da multa aplicada pelos termos dispositivos do inciso III deve ser pago ao Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da publicação do Acórdão no DOTCE/MS, consoante o disposto nos arts. 50 e 83 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, observadas as disposições dos arts. 99 e 172, § 1º, I e II, do Regimento Interno.

É como voto.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Conselheiro relator e proferida nos sentidos de:

I - declarar a irregularidade dos atos administrativos relativos à:

a) licitação realizada por meio do Pregão Presencial n. 1, de 2013, pela Administração municipal de Novo Horizonte do Sul, em face da ilicitude do objeto, uma vez que não poderia ser posteriormente realizada a contratação de terceiros para a prestação de serviços objeto do certame, conforme explicitado nos termos dispositivos da alínea seguinte e nas razões e nos fundamentos do voto do relator;

b) celebração do Contrato Administrativo n. 16, de 2013, e do seu 1º Termo Aditivo, entre o Município de Novo Horizonte do Sul, representado pela sua então Prefeita Municipal Nilza Ramos Ferreira Marques, e a empresa Romero & De Paula Ltda. - ME, para a "*prestação de serviços de assessoria e consultoria na área de contabilidade*", considerando que tais serviços estão compreendidos como atividades-fim da Administração municipal, característicos de rotina e, no caso específico, sem os requisitos de singularidade, urgência ou necessidade, e que assim deviam ser realizados por servidores do quadro de pessoal do ente público, vedada a terceirização deles;

II - declarar, em face de tratar-se de fato consumado, a regularidade dos atos administrativos relativos à execução financeira do Contrato Administrativo identificado nos termos da alínea ***b*** do inciso precedente, inclusive quanto aos efeitos do seu Termo Aditivo;

III - aplicar multa equivalente ao valor de duzentas e cinquenta UFERMS à Sra. Nilza Ramos Ferreira Marques, CPF-312.512.261-91, que na época dos fatos exerceu o cargo de Prefeita Municipal de Novo Horizonte do Sul, pelas irregularidades descritas nos termos dispositivos das alíneas ***a*** e ***b*** do inciso precedente;

IV - fixar o prazo de sessenta dias contados da data da publicação deste Acórdão no DOTCE/MS, para a apenada pagar o valor da multa que lhe foi infligida e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do FUNTC.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Ronaldo Chadid e Jerson Domingos.

Presente o Exmo. Sr. José Aêdo Camilo, Procurador-Geral de Contas.

Campo Grande, 17 de novembro de 2015.

JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL
Conselheiro Relator